

Handläggare
Helene Pettersson
Nette Bygren
Telefon: 508 28 866

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2014-04-08 p. 26

Tillsynsrapport 2013 för stadens skyddade områden enligt 7 kap miljöbalken

Förvaltningens förslag till beslut

- 1 Godkänna miljöförvaltningens rapport
- 2 Översända redovisningen till länsstyrelsen, exploateringsnämnden, trafiknämnden, stadsbyggnadsnämnden och stadsmuseet samt till stadsdelsnämnderna i Skarpnäck, Skärholmen, Södermalm, Bromma, Hässelby-Vällingby, Spånga-Tensta och Rinkeby-Kista.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Gustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

Stadens skyddade områden har stor betydelse för Stockholms ekologiska hållbarhet och invånarnas hälsa. Syftet med miljöförvaltningens tillsyn är att se till att skyddsbestämmelserna följs så att områdenas värden bevaras - även till kommande generationer. Den operativa tillsynen på stadens åtta natur- och kulturresevat har under 2013 framför allt fokuserat på ärenden om kommande och befintlig byggnation av trafikleder, hantering av ett flertal dispens- och tillståndsärenden gällande till exempel mindre anläggningar, provtagning och ledningsdragningar, samt hantering av inkommande klagomål. Efterlevnaden av föreskrifter har varit tämligen god, med några undantag. Förvaltningen har under året även följt upp det interimistiska trätskyddet inom nationalstadsparken, där två överträdelser har skett.

Miljöförvaltningen ser positivt på att ytterligare satsningar på skötselåtgärder och anordningar för friluftsliv och rekreation har gjorts av

de olika förvaltarna under 2013. Förvaltningen har i samband med dessa åtgärder bistått skötselansvariga med råd och naturvårdskompetens i fält.

Under 2013 har förvaltningen bedömt statusen på reservatens olika bevarandevärden. Under året har förvaltningen lagt extra fokus på att följa upp tidigare kända lokaler för skyddsvärda arter. Vad gäller den sammantagna bevarandestatusen för reservaten 2013 är den oförändrad, men förvaltningen ser en övervägande positiv trend vad gäller skötsel- och rekreativa satsningar i reservat. Förvaltningen bedömer att en förbättring av bevarandestatusen för ett flertal reservat är möjlig. Högre status kan nås om skötselinsatserna blir kontinuerliga, om områdenas potential vad gäller rekreation ytterligare togs tillvara samt om byggnationsprojekt i reservatens närhet minimeras och kompenseras på ett lämpligt sätt. Samtidigt kan påverkan från anläggning av Förbifart Stockholm förändra trenden i en negativ riktning om inte kompensationsåtgärder och återställningsåtgärder görs med hänsyn och i tillräcklig omfattning.

Förvaltningen har också medverkat i pågående säkerställandearbete för de kommande reservaten Årstaskogen - Årstaholmar, Älvsjöskogen och Kyrkhamn.

Slutligen bedömer miljöförvaltningen att det på grund av ökad efterfrågan av rådgivning och samordning kommer att finnas ett ökat behov av ekologisk kompetens inom förvaltningen inom de närmaste åren.

Bakgrund

Utarmningen av den biologiska mångfalden kan vara det största miljöhotet globalt sett. Varje dag försvinner mellan hundrafemtio och tvåhundra arter som en följd av exploatering, miljögifter samt ett allt mer intensivt jord- och skogsbruk och fiske. I Sverige är artrikedomen ofta större runt städerna än på landsbygden, där många naturtyper rationaliserats bort i det moderna skogs- och jordbruket. I Stockholm finns till exempel ekmiljöer som är unika ur ett europeiskt perspektiv, vilket innebär ett särskilt ansvar. Undersökningar visar också att det rika växt- och djurlivet värderas högt av stockholmarna. De nära och lättillgängliga naturupplevelserna berikar stadslivet och är en uppskattad del i många vardag. Naturen i storstaden har också ett extra högt brukarvärde för rekreation i och med att så många människor har tillgång till den. Rekreation är därmed en av många ekosystemtjänster som naturen ger till stockholmarna.

Flera vetenskapliga studier visar att de gröna miljöerna kan påverka vår hälsa positivt till exempel genom att verka stressreducerande i vår vardag. Ett exempel är en stor studie som genomfördes i England under åren 2001 till 2005 där man fann att antalet dödsfall i hjärt- och kärlsjukdomar före

pensionsåldern, både bland dem med hög respektive låg inkomst, var lägre bland människor som bor i områden med mycket grönområden än bland människor som var mindre exponerade för grönytor¹. Det tyder på att god tillgång till grönytor kan kompensera för socioekonomisk ojämställdhet, vilket gör frågan om grönområdenas existens till en viktig samhällsfråga. Natur- eller kulturresevat bildas med stöd av miljöbalken kap. 7 för att långsiktigt bevara och utveckla grönområden med särskilt stort värde för människor, djur och växter.

Reservaten har särskilda syften och föreskrifter som kan formuleras olika beroende på reservatets karaktär och de värden man vill skydda. I skötselplanen fastställs hur området ska skötas för att upprätthålla kvaliteterna. Områdesskyddet innebär att man reglerar markanvändningen för att säkra nuvarande och kommande generationers upplevelser av ett rikt natur- och kulturlandskap. Sju kommunalt skyddade naturområden finns idag i Stockholm. Judarskogen, Kyrksjölöten, Hansta, Grimsta, Flaten, Nackareservatet och Sätmaskogen är naturreservat. Vid Igelbäcken finns ett kulturresevat.

År 2011 beslutade kommunfullmäktige att alla träd med en stamomkrets över 60 cm i Stockholms del av Nationalstadsparken ska ha ett så kallat interimistiskt skydd enligt 7 kap. 24§ miljöbalken. Beslutet innebär ett tillfälligt förbud mot att avverka eller skada uppvuxna träd i området. Miljö- och hälsoskyddsnämnden är tillsynsmyndighet för det interimistiska skyddet enligt 2 kap. 9 § 5 p. miljötillsynsförordningen samt enligt nämndens reglemente. Trädskyddet gäller i tre år, i avvaktan på stadens beslut om mer långsiktigt skydd och kommer därmed att upphöra under maj 2014. Skyddet kommer troligen att ersättas av tillägsbestämmelser enligt PBL i detaljplanelagda områden inom Nationalstadsparken. Arbete med detta pågår på stadsbyggnadskontoret.

Ytterligare tre naturområden har pekats ut för utredning av skydd enligt miljöbalken under pågående mandatperiod: Årstaskogen - Årsta holmar, Älvsjöskogen och Kyrkhamn.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Efterlevnad av bestämmelser

Förvaltningens ekologer har under 2013 utfört tillsynsinspektioner i samtliga åtta reservat vid ett flertal tillfällen (5-7 besök i de större reservaten och 3-6 besök i de mindre reservaten). Utifrån inspektionerna kan förvaltningen konstatera att efterlevnaden av föreskrifter varit god med vissa undantag. Undantagen har främst gällt nedskräpning, otillåten

¹ Mitchell R, Popham F. Effect of exposure to natural environment on health inequalities: an observational population study. Lancet. 2008;372:1655-1660

tippning och camping, terrängkörning, otillåtna mindre byggnader samt lösspringande hundar. Miljöförvaltningen har handlagt ett antal klagomål under året som främst berört dessa undantag. Förvaltningen har kontaktat verksamhetsutövare och förvaltare, men även polis där så varit nödvändigt för att åtgärda problemen.

Planeringen av vägprojektet Förbifart Stockholm har även under 2013 tagit mycket arbetstid i anspråk. Trafikleden planeras gå genom fyra av stadens åtta reservat; främst i tunnel, men även i ytläge. Man avser anlägga en hamn för masstransporter under byggskedet i Sätterskogens naturreservat. Föreskrifterna för samtliga berörda reservat innehåller undantag för ett vägbygge, men skrivningarna angående dispensplikt och krav på kompensationsåtgärder varierar mellan de olika reservatsbesluten. I tidigare remissvar till mark- och miljödomstolen har förvaltningen yrkat på att trafikverket samlat redovisar påverkan från vägprojektet och adekvata kompensationsåtgärder för respektive reservat.

Förvaltningens ekologer har deltagit på möten med trafikverket angående dessa frågor under 2013 och i slutet av året redovisade trafikverket en särskild bilaga angående påverkan och kompensation för respektive reservat, som kompletterat deras ansökan till mark- och miljödomstolen. Förvaltningen har redovisat sina synpunkter på föreslagna kompensationsåtgärder i tjänsteutlåtande till nämndsammanträde den 18 mars 2014.

Trafikverket har de senaste åren, så även 2013, ansökt om en rad tillstånd och dispenser i naturreservaten för olika förberedande undersökningar, framför allt provborringar, vilka krävt ett flertal fältinspektioner i de fyra reservaten.

Motorvägsbygget av E18 vid Igelbäckens kulturresevat har fortsatt under 2013. Miljöförvaltningen har haft regelbundna kontakter med verksamhetsutövaren trafikverket. Efterlevnaden av reservatsföreskrifter har härvid varit god.

Efterlevnaden av det interimistiska skyddet av träden i Nationalstadsparken har följts upp och under året har två överträdelser skett.

Rådgivning, information och samverkan

Under året har förvaltningens ekologer utfört en rad fältinspektioner tillsammans med förvaltarna i reservatet och då framförallt bidragit med rådgivning rörande lämpliga skötselåtgärder. De senaste årens möjlighet för stadsdelsförvaltningarna att söka bidrag från centrala medelsreserven till skötsel av reservat har lett till en påtaglig ökning av skötselåtgärder i

reservaten, vilket är positivt ur såväl natur- som rekreationssynpunkt. Detta har i sin tur lett till ett ökat behov av rådgivning. Rådgivningen har framför allt tagit stöd i tidigare års inventeringar och utredningar. Information till allmänheten har spridits via stadens hemsida, genom vilken allmänheten också kan nå förvaltningens ekologer via mail. Förvaltningen har också denna väg fått in tips på nedskräpning, otillåtna bosättningar och andra aktiviteter i reservaten. Andra frågor har rört skötsel av reservaten samt regler för till exempel hundrastning och cykling. Förvaltningen har också haft mycket kontakt med andra förvaltningar inom staden under året, speciellt kring planerade vägprojekt som berör reservaten.

Medverkan till nya reservat

Under 2013 har förvaltningen medverkat i säkerställandearbetet av de tre naturområden som under pågående mandatperiod har pekats ut för skydd enligt miljöbalken; Årstaskogen - Årsta holmar, Älvsjöskogen och Kyrkhamn. Under arbetets gång har förvaltningen bidragit med erfarenheter från tillsynsarbetet samt sammanställda kunskapsunderlag.

Utredningar utförda under 2013

Förvaltningen har under sommaren 2013 inventerat sammanlagt 33 växtlokaler för 10 utvalda Artarken-arter, det vill säga arter som har bedömts som skyddsvärda i Stockholm. En utförligare inventeringsrapport finns i bilaga 2. De inventerade arterna är samtliga kärlväxter som representerar reservatens variationsrika naturmiljöer och indikerar naturmiljöernas status. Det är arter knutna till äldre barrskogar såsom linnea, ryl och knärot, arter knutna till hävdade gräsmarker så som kattfot, säfferot, backsippa, korskovall och krissla samt lundanknutna arter så som vippärt och skogsknipprot. Inventeringen visade att alla de skyddsvärda kärlväxterna, utom säfferot, återfanns. Växterna fanns i övervägande små populationer, och inte inom alla inventerade lokaler (inom 6 av totalt 33 lokaler återfanns inte arten). Resultatet indikerar att reservaten fortfarande uppvisar kvaliteter som gör att majoriteten av de skyddsvärda arterna finns kvar, med undantag för säfferoten i Hansta naturreservat och Nackareservatet. Tydligt är dock att arterna i stor utsträckning hotas av igenväxning till följd av eftersatt skötsel. För att arterna ska överleva långsiktigt behövs en kontinuerlig och anpassad skötsel samt att de som bedriver skötsel i reservaten har kännedom om arter och dess behov.

Uppföljning av bevarandestatus för reservaten

För varje reservat görs en årlig sammanställning av insatserna samt en bedömning av bevarandestatus, vilket redovisas i bilaga 1. Med ”bevarandestatus” menas tillståndet för de värden reservaten är avsedda att bevara, vilka anges i det beslutade syftet eller ändamålet för respektive reservat. Det gäller så väl biologisk mångfald som rekreation och andra bevarandevärden.

Reservatens bevarandestatus 2013 är oförändrad i förhållande till 2012. Liksom då uppnår dock endast ett av de åtta reservaten - Hansta - beteckningen "Gynnsam" status. För ett av reservaten, Igelbäckens kulturresevat, bedömdes statusen fortsatt vara "Ej gynnsam", främst på grund av den negativa påverkan som bygget vid trafikleden E18 har haft på reservatets natur- och rekreationsvärden. För övriga sex reservat varierade statusbedömningen mellan "Övervägande gynnsam" och "Mindre gynnsam".

Förvaltningen ser en övervägande positiv trend vad gäller skötsel- och rekreativa satsningar i majoriteten av reservaten. Det finns stora möjligheter att bevarandestatusen på sikt kan höjas för flera reservat om de skötsel- och restaureringsprojekt som startats upp de senaste åren kan följas upp med kontinuerlig skötsel. Likaså om den skötselplanering som är på gång i till exempel Sätmaskogen NR, Igelbäckens KR samt Hansta NR omsätts i praktiken. Det faktum att idrottsförvaltningen och flera stadsdelar och har satsat på att öka utbudet av rekreationsmöjligheter inom reservaten bedömer förvaltningen kunna höja statusen för de rekreativa värdena. Samtidigt kan påverkan från anläggning av Förbifart Stockholm förändra trenden i en negativ riktning om inte stor hänsyn tas till reservaten.

Det är också värt att notera att byggnation inom eller i ekologiskt betydelsefulla naturområden invid reservaten också påverkar reservatens status. Ett exempel är bygget av ridanläggningen i Sätmaskogen där själva ridverksamheten är i linje med reservatens syften, men att kompensation inte skett för den naturmark som tagits i anspråk. I Grimsta och Flatens reservat har byggen i direkt anslutning till reservaten påverkat natur- och rekreativa värden negativt. När Förbifart Stockholm anläggs bedömer förvaltningen att bevarandestatusen kommer att påverkas i negativ riktning inom Hansta naturreservat, Igelbäckens kulturresevat, Sätmaskogen naturreservat samt i viss mån inom Grimsta naturreservat. I Hansta naturreservat och Igelbäckens kulturresevat kommer stora ytor, ca fyra procent av reservatens totala yta, med värdefull natur att helt tas i anspråk, medan det främst är de rekreativa värdena under den åtta år långa byggtiden som kommer att påverkas negativt i Sätmaskogen och Grimsta.

Positiva satsningar i reservaten under 2013

Reservatsförvaltarna har även under 2013 kunnat söka extra medel för skötsel i naturreservaten vilket är mycket positivt och har medfört en fortsatt högre skötselnivå än tidigare år. Exempel på insatser som gjorts under året är slätter på ett utökat antal gräsytor i Flatens naturreservat, upprustning av skogsvaktarkärret i Igelbäckens kulturresevat, vassröjningsinsatser i Grimsta naturreservat, ytterligare

restaureringsåtgärder i ek- och tallmiljöer i Nackareservatet, samt fortsatt slyröjning kring motionsspår och större gångstigar i ett flertal reservat.

Fler förvaltare har också, så som ovan nämnts, gjort satsningar för att öka de rekreativa värdena som förbättringar kring badplatser, till exempel vid Mälarhöjdsbadet, Flatenbadet och Kaananbadet, och förbättringar av motionsspår för att möjliggöra skidåkning. Dessutom har idrottsförvaltningen anlagt utegym i flera reservat. Miljöförvaltningen ser mycket positivt på denna ambition att öka områdenas rekreativa kvaliteter.

Under 2013 har miljöförvaltningen initierat flera möten med andra förvaltningar och stadsdelarna för att diskutera intern samordning kring just rekreation i stadens reservat. Mötena är ett resultat av förvaltningens tidigare utredning och rapport ”Utveckling av rekreationsvärden i Stockholms naturreservat” som presenterades för nämnden i mars 2013. Resultaten av diskussionerna så här långt kan sammanfattas i att det finns ett behov och en vilja att samordna dessa frågor. Idag är ansvarsfördelningen mellan förvaltningarna otydlig och det finns en stor outnyttjad potential att öka rekreationsvärden och förbättra tillgängligheten för att på så sätt locka fler besökare till reservaten. Ett gemensamt rekreations- och friluftsprogram i staden skulle kunna vara ett led i det arbetet.

Möjliga förbättringar framöver

Säkerställande av kontinuerlig skötsel

Miljöförvaltningen välkomnar ovan nämnda möjlighet att söka extra resurser för skötsel som förvaltarna har haft de senaste två åren, men förvaltningen vill åter framhålla vikten av tillräckliga resurser i förvaltarnas årliga budget för att kunna säkerställa en kontinuerlig skötsel av stadens natur- och kulturreseptat. Kontinuerlig skötsel är resurseffektiv i och med att det underlättar en mer långsiktig planering och upplägg av skötselåtgärder. Som exempel kan nämnas att möjligheten att lägga upp en skötselplanering i ekmiljöerna eller för nämnda Artarken-arter avsevärt skulle underlättas med en årlig skötselbudget. Skötselinsatserna skulle också kunna starta tidigare på året, och fler åtgärder skulle därmed kunna bli utförda.

Särskilda satsningar på enskilda naturvårdsinsatser

Förvaltningen anser att det även finns ett fortsatt behov av enskilda naturvårdsinsatser och projekt för att utveckla reservatens kvaliteter. Staden bör därför satsa på att genomföra ytterligare projekt, genom intern eller extern finansiering. Ett exempel på ett sådant kommande projekt kan vara att återetablera större vattensalamander i Kyrksjölöten.

Ökad samordning i staden kring rekreation

När det gäller insatser för att öka reservatens rekreativa värden har förvaltarna gjort flera satsningar under 2013. Miljöförvaltningens rapport (2013) om ”Utveckling av rekreationsvärden i Stockholms naturreservat” visar på att det finns ytterligare potential. Utöver specifika åtgärdsförslag för respektive reservat, exempelvis vandringsleder eller naturguidningar, var ett övergripande förslag att ytterligare tillgängliggöra reservatens entréer och målpunkter. Samtliga dessa åtgärder bedömer förvaltningen skulle kunna gynna besökarna och höja områdenas status. Idag är ansvarsfördelningen mellan förvaltningarna otydlig och en fortsatt samordning inom staden är en av förutsättningarna för att utveckla reservatens rekreationsvärden. Det finns en stor outnyttjad potential att öka naturvärden och förbättra tillgängligheten och på så sätt locka fler besökare till reservaten.

Bättre hänsyn vid beredning av planärenden

För att upprätthålla reservatens kvaliteter anser förvaltningen vidare att man behöver ta större hänsyn till reservaten vid planering av bebyggelse i deras närhet. Det har tidigare missats till exempel vid byggnation i Blackeberg intill Grimsta naturreservat.

Utökad ekologisk kompetens i staden

Slutligen bedömer förvaltningen att det på grund av ökad efterfrågan av rådgivning och samordning kommer att finnas ett ökat behov av ekologisk kompetens inom förvaltningen inom de närmaste åren. Antalet ekologer på stadens centrala förvaltningar har minskat med mer än 50 procent de senaste tio åren.

Tillsynsinsatser 2013 i siffror

Under år 2013 har 1597 arbetstimmar lagts på reservatstillsynen mot planerade 1548 timmar. De operativa tillsynstimmarna, 1176 h som förvaltningen debiterar för, är upparbetade.

Slut

Bilagor

1. Rapport- Tillsyn i skyddade områden 2013
2. Bevarandestatus för skyddsvärda växter i stadens natur- och kulturresevat 2013.